

De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het openbaar ministerie

Citation for published version (APA):

van den Biggelaar, G. J. M. (1994). *De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het openbaar ministerie*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Gouda Quint.
<https://doi.org/10.26481/dis.19941103gb>

Document status and date:

Published: 01/01/1994

DOI:

[10.26481/dis.19941103gb](https://doi.org/10.26481/dis.19941103gb)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Samenvatting

Sinds de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1926 is de rol van het Openbaar Ministerie (OM) veranderd. Oorspronkelijk had het de taak leiding te geven aan de opsporing van strafbare feiten en deze te vervolgen. Ten aanzien van vrijwel ieder opgespoord strafbaar feit betekende dit, dat de verdachte werd gedagvaard, teneinde te worden berecht door de onafhankelijke strafrechter na een openbare terechtzitting. Heden ten dage is het OM, veel meer dan louter een vervolgend orgaan, een beleidvoerend orgaan. Niet ieder opgespoord delict wordt meer vervolgd. Integendeel, ten aanzien van het overgrote deel van de opgespoorde strafbare feiten wordt door het OM of de politie van vervolging afgezien en de zaak zelf afgedaan. Tot vervolging wordt slechts overgegaan indien daar redenen voor zijn. De afdoening van strafbare feiten door middel van een strafrechtelijke geding voor een onafhankelijke strafrechter is daarmee uitzondering geworden.

Wanneer het OM een strafzaak buiten het geding afdoet, heeft het de keuze tussen verschillende afdoeningsmethoden. Het kan de zaak onvoorwaardelijk seponeren, waarbij de verdachte geen sanctie wordt opgelegd. Ook kan het een voorwaardelijk sepot toepassen, waarbij de verdachte, ter voorkoming van vervolging, een voorwaarde moet vervullen. Een belangrijke afdoeningsmethode wordt gevormd door de transactie, waartoe ook de politie een zelfstandige bevoegdheid heeft. Een afdoeningsmethode die tussen sepot en vervolging ligt is de voeging ad informandum. De handhaving van een grote groep verkeersvoorschriften is overgegaan van het strafrecht naar het bestuursrecht. Daarbij speelt de officier van justitie de rol van beroepsinstantie. De verwachting is dat in de toekomst meer strafzaken door het OM en de politie zullen worden afgedaan, bij voorkeur door middel van een methode waarbij een sanctie wordt opgelegd. In het Jaarverslag OM 1992 wordt gesproken over het streven in 1995 een derde van de vervolgbare strafzaken door transactie af te doen. Verder wordt uithreiding overwogen van bestuursrechtelijke handhaving.

Nu de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten zulk een belangrijke plaats is gaan innemen, is het belangrijk aandacht te schenken aan de normering ervan. Geconstateerd kan worden dat deze op een aantal punten tekort schiet, bijvoorbeeld omdat er geen of een gebrekkige wettelijke grondslag is, omdat de rechtsgevolgen niet goed zijn geregeld, omdat te weinig rechtsbescherming wordt geboden of omdat toepassing ervan leidt tot rechtsongelijkheid. Doel van deze studie is te komen tot

een verbetering van de normering van de buitengerechtelijke afdoening door het OM. Hiertoe wordt, vanwege een zestal redenen, aansluiting gezocht bij het bestuursrecht. De vragen die kunnen worden opgeworpen zijn, of het OM kan worden beschouwd als een bestuursorgaan en of, diensgevolge, het besluit tot buitengerechtelijke afdoening kan worden beoordeeld als een bestuursbesluit. De consequentie van een positieve beantwoording van deze vragen is dat de uitsluiting die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) momenteel in art. 1:6 maakt ten aanzien van de vervolging van strafbare feiten, voor besluiten tot buitengerechtelijke afdoening zal dienen te vervallen, althans indien de reden die de Memorie van Toelichting voor deze uitzondering geeft voor deze afdoening niet opgaat. Hierdoor zullen de bestuursrechtelijke bepalingen van de Awb ook voor de buitengerechtelijke afdoening gelden. Ter zake van de buitengerechtelijke afdoening die aan een voorwaarde is verbonden, wordt hier aangehaakt bij het vraagstuk van de administratieve boete.

In het eerste deel van dit onderzoek (hoofdstukken 2 tot en met 6) worden de verschillende methoden tot buitengerechtelijke afdoening bekeken. Daarbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de historische ontwikkeling, de wettelijke grondslag, termijnen die in acht dienen te worden genomen en het rechtsgevolg. De beantwoording en uitwerking van de gestelde vragen vindt plaats in het tweede deel (hoofdstukken 7 tot en met 11).

Hoofdstuk 2 handelt over het sepot, het niet vervolgen van een strafbare gedraging. De officier van justitie kan verschillende redenen hebben om onvoorwaardelijk van vervolging af te zien: hij acht de kans groot dat de zaak niet tot een veroordeling zal leiden (technisch of haalbaarheidssepot) of hanteert beleidsmatige overwegingen (beleidssepot). Dit beleidssepot heeft als grondslag het opportuniteitsbeginsel, zoals dat is neergelegd in art. 167 lid 2 Sv en art. 242 lid 2 Sv. Een beleidssepot kan zich voordoen in twee vormen: onvoorwaardelijk en voorwaardelijk. Vooruitlopend op het beleid van het OM neemt de politie in voorkomende gevallen reeds de sepotbeslissing, het zogenaamde politiesepot.

Het opportuniteitsbeginsel kreeg wettelijke grondslag in 1926. Hoewel de redactie van de wettelijke bepaling sindsdien niet is gewijzigd, is de hantering ervan wezenlijk veranderd, namelijk van "vervolgen, tenzij ..." naar "niet vervolgen, tenzij ...". Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. Het gegeven dat een bepaalde gedraging een strafbaar feit oplevert is onvoldoende legitimatie om tot vervolging over te gaan. Daarnaast is aantal strafbepalingen flink toegenomen, evenals het aantal overtredingen van strafbepalingen.

In verschillende stadia van het vooronderzoek kan de sepotbeslissing worden genomen. Als nog geen vervolging was aangevangen wordt gesproken van een informeel sepot, na een begin van vervolging van een formeel sepot. Niet altijd bindt de wet de officier van justitie aan een duidelijke termijn bij het nemen van zijn vervolgingsbeslissing.

Ten aanzien van een technisch sepot verplicht de wet in art. 247 Sv tot motivering van de beslissing, in tegenstelling tot een beleidssepot.

Het politieseput kent geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag. Dat is ook niet nodig, indien de mandaatfiguur uit het bestuursrecht op de verhouding tussen OM-sepot en politieseput wordt gelegd.

Het informeel voorwaardelijk sepot heeft geen wettelijke basis. Die van het formeel voorwaardelijk sepot (art. 244 lid 3) is niet helemaal duidelijk. De vraag wordt opgeworpen of er een principieel verschil bestaat tussen het voorwaardelijke sepot en de transactie.

Waar het rechtsgevolg van een sepotbeslissing niet wettelijk vaststaat, komt aanvulling van het vertrouwensbeginsel. De vraag is of hiermee kan worden volstaan.

In hoofdstuk 3 volgt bespreking van de transactie. Uit de historie van dit instituut blijkt dat het steeds met een zekere argwaan is bekeken, omdat misbruik en rechtsongelijkheid het gevolg konden zijn. De vraag was of er wel of niet een rechter bij betrokken moest worden. Uitbreiding van de transactieregeling was vrijwel steeds gebaseerd op proces-economische overwegingen, waarbij valt waar te nemen dat bepaalde toepassingsvoorwaarden die de wetgever bij een uitbreiding stelde vrij snel na de inwerkingtreding werden verlaten. De oorspronkelijke gedachte van vereenvoudiging van het strafproces ten aanzien van lichte overtredingen is veranderd in het zo snel mogelijk afdoen van de meerderheid van misdrijven.

Kritiek op de transactieregeling betreft voornamelijk de machtige positie van het OM in verhouding tot de dwangpositie van de verdachte.

Teneinde bij de uitvoering van de transactie een zo groot mogelijke rechtsgelijkheid te bereiken, zijn ten aanzien van een aantal misdrijven richtlijnen vastgesteld door de procureurs-generaal.

Ook de politie heeft een transactiebevoegdheid. Aanvankelijk beperkte deze zich tot bepaalde overtredingen, met name verkeersovertredingen. In 1993 is de politie-transactie voor een aantal eenvoudige misdrijven ingevoerd.

Een belangrijke plaats in dit onderzoek is ingeruimd voor de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften, zoals blijkt uit Hoofdstuk 4. Overbelasting van het justitiële apparaat lag aan de ontwikkeling hiervan ten grondslag. De tot dan toe bestaande afdoeningsmethoden buiten de rechter om waren te zeer afhankelijk van de medewerking van de verdachte. Een belangrijk verschil met de transactie is dan ook dat degene die het met de aan hem opgelegde sanctie (boete) niet eens is zelf daartegen in beroep moet gaan en niet kan wachten tot hij gedagvaard wordt. Wordt geen beroep ingesteld dan wordt de boete executabel.

De belangrijkste thema's bij de totstandkoming van de WAHV en in de eerste jurisprudentie betreffen de zekerheidstelling als ontvankelijkheidsvoorwaarde bij het beroep op de kantonrechter en de vraag of deze bestuursrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften niet in strijd komt met internationaalrechtelijke bepalingen, te weten art. 6 EVRM en art. 14 IVBP. Wat dit laatste betreft kan worden aangeslo-

ten bij het vraagstuk van de administratieve boete (bijvoorbeeld de fiscale boete) en art. 6 EVRM. Naarmate enerzijds het bestuursrecht gebruik gaat maken van sancties die vallen onder het begrip 'criminal charge' van art. 6 EVRM en anderzijds het voornemen bestaat dat ook andere strafrechtelijke gedragingen worden overgeheveld naar het bestuursrecht, wordt de vraag van belang waar de grens behoort te liggen tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving.

Na de invoering van de WAHV werden door de invoering van de Algemene wet bestuursrecht verschillende aanpassingen noodzakelijk. Ook jurisprudentie van de Hoge Raad heeft inmiddels geleid tot wetswijziging.

Hoewel de dienstverlening na wettelijke invoering in 1989 niet meer voorkomt als afdoeningsmethode voor het OM maar als werkstraf die uitsluitend door de rechter kan worden opgelegd, wordt hieraan in Hoofdstuk 5 toch aandacht geschonken. Ten aanzien van de dienstverlening is namelijk de concrete afweging gemaakt tussen afdoening door de rechter of door het OM. Aanvankelijk lag de nadruk op het officiersmodel (toepassing door het OM), met als argument dat de termijn tussen het plegen van het delict en de dienstverlening zo beperkt mogelijk te houden. Ook de minister van Justitie opteerde voor afdoening door het OM, daar dienstverlening in zijn ogen geen straf was. Uiteindelijk wordt toch gekozen voor het rechtersmodel: dienstverlening wordt opgenomen als hoofdstraf in art. 9 jo. 22b Sr. De rechter kan dienstverlening opleggen in plaats van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van niet meer dan zes maanden. In tegenstelling tot eerdere uitspraken wordt de dienstverlening nu gekwalificeerd als een straf, omdat het de vrijheid van de verdachte aanzienlijk beperkt.

In Hoofdstuk 6 komt de voeging ad informandum aan de orde. Bij deze voeging ad informandum worden een verdachte die een reeks van strafbare feiten heeft gepleegd, niet al deze feiten tenlaste gelegd, maar ter informatie gevoegd, waarbij de officier van justitie de rechter verzoekt bij de strafbepaling ermee rekening te houden.

Belangrijke thema's rond de voeging ad informandum zijn de rechtsgrond en het rechtsgevolg. De voeging ad informandum heeft geen wettelijke basis. Vaak wordt als rechtsgrond het opportuniteitsbeginsel genoemd, omdat dat de officier van justitie de mogelijkheid geeft van vervolging af te zien. Hiermee stem ik niet in, omdat feitelijk wel wordt vervolgd. Uit vroegere jurisprudentie van de Hoge Raad kon worden opgemaakt dat voeging ad informandum niet in de weg stond van (nieuwe) vervolging. Dit standpunt is inmiddels achterhaald ter zake van door de verdachte bekende feiten die tot een veroordeling hebben geleid. De vraag is of vervolging nog is toegestaan indien de hoofdzaak geëindigd is met vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging.

Om te voorkomen dat van de voeging ad informandum vanwege redenen van efficiëntie te veelvuldig gebruik wordt gemaakt, moet de toepassing ervan aan een aantal voorwaarden worden verbonden.

Aparte aandacht verdient het slachtoffer van het ad informandum gevoegde feit.

Vanaf hoofdstuk 7 wordt teruggekeerd naar de in de inleiding gestelde vraag of art. 1:6 Awb moet worden aangepast voor wat betreft de beslissing tot buitengerechtelijke afdoening.

In hoofdstuk 7 staat de vraag centraal of het OM beschouwd moet worden als onderdeel van de rechterlijke macht of als een bestuursorgaan. Deze vraag wordt behandeld aan de hand van een drietal aandachtspunten: de Grondwet, inhoudelijke kenmerken en de uitleg van administratiefrechtelijke bepalingen.

De Grondwet rekent slechts die gerechtelijke instanties tot de rechterlijke macht die door de wetgever worden aangewezen. Een formele wet die het OM als zodanig kwalificeert, ontbreekt.

Na bespreking van inhoudelijke kenmerken (zelfstandigheid, onafhankelijkheid, objectiviteit en beslissingsbevoegdheid) wordt geconstateerd dat het OM in deze niet wezenlijk anders functioneert dan andere bestuursorganen.

Administratiefrechtelijke bepalingen tenslotte beschouwen het OM als een bestuursorgaan.

In het vervolg hierop behandelt Hoofdstuk 8 het karakter van de OM-beslissing. De vraag is of deze valt onder de omschrijving van 'bestuursbesluit' in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. Eerst wordt uiteengezet wat in het bestuursrecht wordt verstaan onder 'besluit', waarna geconstateerd wordt dat de OM-beslissing in beginsel aan de beschrijving voldoet. Echter, de beslissingen inzake vervolging worden in de Awb in art. 1:6 Awb uitgesloten. Op grond van een drietal argumenten pleit ik ervoor de besluiten van het OM tot buitengerechtelijke afdoening niet bij voorbaat van de werking van de Awb uit te sluiten, maar deze te beschouwen als bestuursbesluiten waarop bestuursrechtelijke bepalingen van toepassing zouden kunnen zijn.

Voorgaande leidt tot de centrale vraag in hoeverre de voorschriften van de Awb, welke gelden voor een bestuursorgaan bij het nemen van een (discretionaire) beslissing, zich lenen voor de afdoening buiten het strafgeding door het OM.

Om dit te kunnen beoordelen, wordt in Hoofdstuk 9 uiteengezet welke normen er gelden ten aanzien van een bestuursrechtelijk besluit. Uitgangspunt is de Awb. Onder meer komen aan de orde regels met betrekking tot de totstandkoming van een besluit, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en regels ten aanzien van bezwaar en beroep.

De bedoeling van Hoofdstuk 10 is te bezien in hoeverre de besluiten tot buitengerechtelijke afdoening verlopen volgens de in het vorig hoofdstuk beschreven normen en op welke punten afwijkingen bestaan. Indien blijkt dat er van afwijking sprake is wordt bezien of bijstelling of wijziging nodig is in de vorm van aanpassing aan de algemene bestuursrechtelijke norm.

Ook hierbij wordt ruim aandacht geschonken aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij gesteld kan worden dat in het algemeen de werking van deze beginselen bij het nemen van de vervolgingsbeslissing niet wezenlijk afwijkt van de werking in het bestuursrecht.

Als er afwijkingen worden geconstateerd (bijvoorbeeld ten aanzien van motiveringsvoorschriften of bepaalde termijnen), wordt wijziging voorgesteld in de vorm van een aanbeveling.

Een aanzienlijke discrepantie tussen normen van bestuursrecht en de normen voor buitengerechtelijke afdoening wordt gevormd door de omstandigheid dat de verdachte, ten aanzien van wie onder voorwaarde van vervolging wordt afgezien, geen reële beroepsmogelijkheid heeft. Met name hier wordt rechterlijke controle gemist. Door het besluit tot voorwaardelijke buitengerechtelijke afdoening te beschouwen als een bestuursorgaan en de uitzondering die art. 1:6 Awb ten aanzien van vervolgingsbesluiten maakt te schrappen, wordt een dergelijk sanctiebesluit vatbaar voor bezwaar en beroep volgens de bestuursrechtelijke procedure.

Een dergelijke procedure is het bestuursrecht niet vreemd, want zij bestaat al in de vorm van de regeling van administratieve sancties, met name de administratieve boete. De theorievorming rond deze administratieve boete is nog niet geheel uitgekristalliseerd. Een belangrijk discussiepunt is de verenigbaarheid met mensenrechtenbepalingen. Bij deze discussie zou de voorgestelde regeling van buitengerechtelijke afdoening moeten aansluiten.

Door de handhaving van een groep verkeersvoorschriften over te dragen naar het bestuursrecht, moet de regeling in beginsel volgens bestuursrechtelijke normen verlopen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt de WAHV afzonderlijk getoetst aan de Awb. Afwijking bestaat op het punt van de beslissing op het beroep. Deze dient te worden opgeheven.

In Hoofdstuk 11 tenslotte volgen een slotbeschouwing en voorstellen ter verbetering. Alvorens toe te komen aan de vraag of handhaving van strafbare feiten via het bestuursrecht zou kunnen verlopen, moet de toedeling van gedragingen aan het strafrecht of administratief recht heroverwogen worden.

De voorstellen ter verbetering omtrent de wettelijke bepalingen van de buitengerechtelijke afdoening worden samengevat in de vorm van een voorstel tot wetswijziging en voorzien van een toelichting.

Voorgesteld wordt de buitengerechtelijke in één titel op te nemen. Enkele beslistermijnen worden aangepast. Voor de transactie en het voorwaardelijk sepot wordt een gemeenschappelijke regeling voorgesteld. Vanaf het moment dat besloten wordt tot afdoening onder voorwaarden is de Awb van toepassing. De grens tussen feiten die wel of niet door middel van deze afdoening onder voorwaarden kunnen worden afgedaan moet worden getrokken aan de hand van de ernst van het feit. De huidige indeling in misdrijven en overtredingen voldoet daartoe niet meer en moet worden aangepast. Kiest de officier van justitie voor de afdoening onder voorwaarden, dan

is dat definitief. Hij kan niet later alsnog voor strafrechtelijke afdoening kiezen. Door het besluit tot afdoening onder voorwaarden als een bestuursbesluit te beschouwen wordt dit besluit vatbaar voor bezwaar en beroep conform de Awb.

Ten aanzien van de WAHV wordt voorgesteld art. 7 zodanig te wijzigen dat de officier van justitie bij het nemen van zijn beslissing op het beroep aan een termijn wordt gebonden. Deze termijn zal 16 weken bedragen, met de mogelijk van verlenging met 8 weken. De zekerheidstelling als ontvankelijkheidsvoorwaarde bij het beroep op de kantonrechter dient te verdwijnen.

Summary

Since the introduction of the Dutch Code of Criminal Procedure (DCCP) in 1926, the role of the Public Prosecutors' Office (*openbaar ministerie*, *OM*) has changed. Originally, the *OM* was charged with heading the investigation and prosecution of criminal offenses. This meant that for virtually every criminal act detected, the alleged offender was summoned to court in order to be judged in public criminal proceedings by an independent judge. Today, the *OM* is a policy-directed body rather than a prosecuting body. Not all offenses detected lead to prosecution. The reverse is true, the majority of detected criminal offenses are not brought before the judge, because the *OM* or the police waive the right to prosecute and deal directly with the case in a final settlement. Prosecution only takes place if there are specific grounds for it. Consequently, disposing of criminal offenses through criminal proceedings before an independent judge has become an exception.

If the *OM* disposes of a criminal case out of court, it can do so by various methods. It can waive its rights unconditionally, in which case no punishment is imposed on the alleged offender. Another option is to waive the right to prosecute conditionally, in which case the alleged offender must meet a condition in order to avoid prosecution. A frequently used form for out-of court settlement of criminal cases is a 'transaction', which also falls within the competence of the police. Another form halfway between waiver and criminal prosecution is the joinder *ad informandum*.

A large number of traffic offenses that were governed by criminal law are now regulated by administrative law. In these cases, appeal lies with the public prosecutor.

It is expected that in future the number of criminal offenses that are disposed of by the *OM* or the police will increase, preferably using a method involving the imposition of a sanction. The *OM*'s 1992 Annual Report speaks of an effort to dispose of one third of all prosecutable cases by transaction. In addition, enforcement under administrative law is being contemplated.

Since out-of-court disposition of criminal cases has gained such a prominent place, attention must be paid to its normative framework. On a number of points deficiencies can be found, for example, because there is no statutory basis or a defective statutory basis, the legal effects are not properly regulated, the alleged offender does not enjoy adequate protection under the law or the choice of out-of-court disposition leads to inequality under the law.

The purpose of this dissertation is to achieve better standards for *OM*-decisions to dispose of criminal cases out of court. There are six reasons for seeking a connection with administrative law. Relevant questions are whether the *OM* should be considered an administrative body and, if so, whether the decision to dispose of a case out of court can be seen as an administrative decision to be scrutinized under administrative law. The consequence of an affirmative answer to these two questions is that the exception pursuant to article 1:6 of the *Algemene wet bestuursrecht* (Act regulating Administrative Action) for decisions relating to the investigation and prosecution of criminal offenses, must be repealed, providing the reasons offered for the exception in the Explanatory Memorandum to the *Awb* did not apply to dispositions out of court. If the exception were repealed, the provisions of administrative law laid down in the *Awb* would also be applicable to out-of-court dispositions of criminal cases. The author deals with conditional out-of-court disposition in the context of the problem of administrative penalties.

In the first part (Chapters 2 through 6) of this study, the different methods of out-of-court disposition are examined. Among the matters discussed are its historical development, its statutory basis, the time-limits to be observed and its legal effect. In the second part (Chapters 7 through 11), an elaborate answer is worked out to the two questions posed above.

Chapter 2 deals with *sepot* (i.e. waiving the right to prosecute criminal offenses). The public prosecutor may have various reasons for unconditionally waiving his right to prosecute: he may fear that a conviction is unlikely (*haalbaarheids-sepot*, waiver on technical grounds), or he may act on considerations of policy (*beleids-sepot*). The legal basis for a waiver on policy grounds is the expediency principle (*opportuniteitsbeginsel*) as laid down in articles 167 (2) and 242 (2) DCCP. It is either conditional or absolute. In anticipation of the policy adopted by the *OM*, the police in effect take the decision on such *sepot* (*politie-sepot*).

The principle of expediency was enacted in 1926. Although the text of the provision remains unchanged, its interpretation has undergone a fundamental change, from 'prosecution, unless...' to 'no prosecution, unless....' This has many reasons. The fact that certain conduct constitutes a criminal act in itself does not legitimize prosecution. Moreover, the number of criminal provisions has increased considerably, as has the incidence of violations.

The decision not to prosecute may be taken in different stages of the preliminary investigation. Where prosecution has not been initiated, the *sepot* is an 'informal *sepot*'; after prosecution has been initiated, the decision not to prosecute is a 'formal *sepot*.' The law does not in all cases oblige public prosecutors to decide on prosecution within a specific time-limit.

As for the *sepot* decided on technical grounds, article 247 DCCP prescribes a statement of the reasons for the decision. There is no such duty in case of *sepot* decided

on policy grounds (*beleidssepot*). Decisions not to prosecute taken by the police (*police sepot*) are not expressly regulated by statute. This is not required, if a 'mandate', as conceived under administrative law, is applied to the relation between *OM-sepot* and police *sepot*.

The informal conditional *sepot* has no statutory basis. The position of the formal conditional *sepot* (art. 244 (3) DCCP) is not very clear. The author raises the question of whether the difference between conditional *sepot* and a 'transaction' is fundamental.

Where the legal effect of a decision of *sepot* is not based on a statutory provision, the principle of legitimate expectation can help out. The question is, however, whether this is a sufficient remedy.

In Chapter 3 'transaction' is discussed. Throughout its history, this legal institution has been looked upon somewhat warily, because abuse and inequality under the law could be its result. The issue was whether the judge should be involved in settling criminal cases by transaction. Extension of the transaction arrangement was almost always based on considerations of procedural efficiency and it is revealed that some of the conditions for employing transaction, imposed by the legislator when extending the rule, were abandoned shortly after they came into effect. The original motive for simplifying criminal procedure in cases of minor offenses has been substituted by the need to dispose of the majority of criminal cases in the speediest possible way.

Criticism of the transaction regulation principally concerns the powerful position of the *OM* as opposed to the compulsory choice the alleged offender is presented with.

In order to obtain the greatest possible equality under the law when employing a 'transaction', the Prosecutors-General have drafted guidelines with regard to a number of serious criminal offenses.

The police are also authorized to employ transactions. At first, this was restricted to specific lesser offenses, particularly traffic offenses. In 1993, police transaction was introduced for a number of simple serious offenses.

In this study, administrative enforcement of traffic regulations has been given an important place, as is demonstrated in Chapter 4. The development of dealing with offenses through administrative law was prompted by the excessive work load for the prosecution system. The methods of out-of-court disposition of criminal offenses previously used depended too much on the cooperation of the alleged offender. An important distinction between administrative sanctions and transactions under the criminal law is therefore that the person upon whom an administrative sanction (i.e. fines) is imposed, must lodge an appeal if he objects to the fine and does not have the option of awaiting criminal proceedings. If he does not appeal against the decision to impose a fine, it will be final and enforceable.

The major issues in the legal history of the Administrative Enforcement of Traffic Regulations Act *and* the early decided cases concern the alleged offender having to pay a sum of money to secure *locus standi* in review proceedings before the Cantonal Court judge and the question of whether enforcement under administrative law of traffic regulations violates international law, more particularly the provisions of articles 6 ECHR and 14 ICCPR. As to the second question, a comparison can be made with the question of administrative fines (for instance fiscal penalties) and article 6 ECHR. The more administrative law uses sanctions that fall within the scope of 'criminal charge' of article 6 ECHR and the more it contemplates bringing other criminal acts within the scope of administrative law, the more pressing becomes the question of where the line dividing enforcement under criminal law and administrative enforcement must be drawn.

The introduction of the *Awb* has necessitated several amendments to the Administrative Enforcement of Traffic Regulations Act (*WAHV*). The case law developed by Netherlands Supreme Court on this matter has also led to amendments of the latter Act.

In spite of the fact that community service, which was made a principal penalty in 1989 only to be imposed by the judge, is no longer used by the *OM* as a method of disposition, it is discussed, however, in Chapter 5, because a concrete assessment was made in the past of whether these cases should be dealt with by the judge or by the *OM*. Originally, the emphasis was on the prosecutor model (imposition by the *OM*). As the reason for this the government mentioned the desirability of limiting the time between commission of the offense and the offenders actually doing community service to the shortest possible period. The then Minister of Justice also opted for disposition by the *OM*, since he did not conceive of community service as punishment. Eventually, the judge model was opted for: community service was introduced as a principal penalty in articles 9 and 22b ff. DPC. The judge may impose community service in lieu of an unconditional custodial sentence of not more than six months. In contradistinction to earlier judgments, community service these days is regarded as punishment, because it considerably curtails the offender's freedom.

In Chapter 6, the author discusses the joinder *ad informandum*. In case of a joinder *ad informandum*, the person suspected of a series of criminal offenses, is charged with only one or some of the offenses. The remainder is included in the case file on the principal offense(s) for the judge's information and the public prosecutor will request the judge to take these into account in sentencing.

Important issues relating to the joinder *ad informandum* are legal basis and legal effects. The joinder *ad informandum* has no statutory basis. Often the expediency principle is cited as its legal basis, because this principle allows public prosecutors to waive their right to prosecute. The author does not concur with this view, because, in effect, prosecution does take place. From earlier case law developed by the Netherlands Supreme Court, it can be inferred that joining *ad informandum* does not bar

(a new) prosecution. This point of view is outdated for acts admitted by the defendant that have resulted in his conviction. The question is whether prosecution is still allowed if the defendant has been acquitted in the principal case or if the case has been dismissed on the grounds of absence of criminal liability.

To avoid a too frequent use of joining *ad informandum* on the grounds of efficiency, a number of conditions should be set with regard to its application.

Special consideration should be given to the victim of an act that was joined *ad informandum*.

Starting with Chapter 7, the author's returns to question posed in the introduction: whether article 1:6 Awb should be amended to suit out-of-court disposition of criminal cases.

The main question discussed in Chapter 7 is whether the *OM* must be regarded as belonging to the judiciary or as an administrative body (*bestuursorgaan*) as defined by article 1:1 Awb. Discussion of this question is based on three focal points: the Netherlands Constitution, the material make up of administrative bodies and the interpretation of administrative rules.

Under the Constitution, only those institutions belonging to the judiciary that are expressly so designated by the legislature. There is no statute qualifying the *OM* as judiciary.

After a discussion of the material elements: independence, objectivity and discretion the author concludes that the *OM*'s functioning does not fundamentally differ from that of other administrative bodies. And finally, in administrative law the *OM* is regarded as an administrative body.

In Chapter 8, the nature of *OM*-decisions is discussed. The question here is whether such decisions fall within the definition of '*bestuursbesluit*' (administrative decision) of article 1:3 Awb. First, the meaning of the term '*besluit*' (decision) in administrative law is explained and it is thereupon concluded that the characteristics of *OM*-decisions satisfy the definition. However, pursuant to article 1:6 Awb, decisions on prosecution do not fall within the definition. The author submits three arguments against placing the *OM*-decisions on out-of-court disposition *a priori* outside the scope of the Awb and for considering them administrative decisions to which the provisions of administrative law may be applicable.

The above leads to the central question of whether the statutory requirements, laid down in the Awb, applicable to discretionary decisions of administrative bodies, would be suitable in regulating *OM*-decisions to dispose of criminal cases, out of court. To facilitate that assessment, Chapter 9 is dedicated to the norms that govern administrative decisions. Point of departure is the Awb. Among those treated are the rules for decision-making, the general principles of proper administration and the rules governing administrative appeal and administrative review.

The objective of Chapter 10 is to discover whether decisions to dispose of criminal cases out of court are taken according to the norms described in the preceding chapter and to establish the extent of possible deviations. Where a deviation from the norm is found, the author determines whether amendment is needed in the form of an adaptation to the general norm in administrative law.

The general principles of proper administration are also thoroughly discussed in this connection. The author's general conclusion is that these principles with regard to decisions on prosecution do not operate in a substantially different manner from when they are applied to administrative law.

If deviations are discovered (for instance, as regards the requirement to state the reasons for the decision or the observance of time-limits), the author proposes amendments in the form of a recommendation.

The considerable discrepancy between the norms operative in administrative law and those for out-of-court disposition is caused by the fact that the alleged offender whose case is settled out of court subject to a condition, does not have a means of appeal against such a decision. In this area especially, the need is felt for judicial control. By regarding the decision to dispose of a criminal case out of court as an administrative decision and by abolishing the exception provided in article 1:6 *Awb*, the administrative procedure of appeal against and review of such a punitive decision is made possible.

This is not foreign to administrative law, because a similar procedure already exists in the form of rules for administrative sanctions, in particular administrative fines. The legal-theoretical framework for administrative penalties is still under development. An important subject that needs to be discussed in this context is compatibility with human rights provisions. This discussion should serve as the basis for the proposed regulation of out-of-court dispositions.

By transferring the enforcement of a set of traffic regulations to administrative law, the enforcement should in principle be governed by administrative norms. In the final section of this chapter, the *WAHV* is separately compared with the *Awb*. There are variations where appellate decisions are concerned. These variations should be eliminated.

Chapter 11, finally, contains a summary conclusion and suggestions for improvement. Before the question of whether criminal offenses should be dealt with by administrative law can be resolved, a reassessment should be made of the acts which are to fall within the scope of administrative law.

Suggestions for improving the statutory provisions on out-of-court dispositions are summarized and commented upon in a proposal for legislative change.

The author proposes organizing all forms of out-of-court disposition in one legislative title. Some of the time-limits for decision-making are adapted. Common rules are proposed for 'transaction' and conditional *sepot*. The *Awb* is applicable from the moment a conditional decision not to prosecute is taken. Whether an act is dealt

with by out-of-court disposition is determined by the gravity of the offense. The present classification of *misdriften* (serious offenses) and *overtredingen* (lesser offenses) cannot be maintained and must be changed. If the public prosecutor opts for conditional out-of-court disposition, this is a final decision. He is not allowed to opt at a later date for criminal proceedings. If the decision for conditional out-of-court disposition is seen as an administrative decision, it is open to appeal and review pursuant to the *Awb*.

As to the *WAHV*, the author proposes amending article 7 so that the public prosecutor, in taking a decision on an appeal against a police decision, is bound to a time-limit. This time-limit is to be sixteen weeks, with a possible extension of eight weeks. The alleged offender's duty to pay of a sum of money to secure *locus standi* in review proceedings before the Cantonal Court judge must be abolished.

Translated by Louise Rayar